

# VU Research Portal

## Verbinden als machtspolitieke opdracht

Vis, B.; van Kersbergen, C.J.

### ***published in***

Beleid en Maatschappij  
2007

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Vis, B., & van Kersbergen, C. J. (2007). Verbinden als machtspolitieke opdracht. *Beleid en Maatschappij*, 34(2), 99-102.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Verbinden als machtspolitieke opdracht

**Dossier: De verzorgingsstaat herwogen**

In het recente WRR-rapport *De verzorgingsstaat herwogen* beargumenteert de Raad dat het tijd is de functies van de Nederlandse verzorgingsstaat te herzien in het licht van interne en externe uitdagingen zoals demografische veranderingen en economische globalisering. Het heldere rapport biedt een uitstekend overzicht van de Nederlandse verzorgingsstaat en informeert de lezer goed over zijn wortels, ontwikkeling en hoe hij zich verhoudt tot andere verzorgingsstaten. De Raad slaagt erin een overtuigende visie op de verzorgingsstaat voor de lange(re) termijn te presenteren door zich te richten op de 'expliciete en impliciete opdrachten [die besloten] liggen in de verzorgingsstaat' (p. 26), oftewel de functies (de 'vier V's'). Vooral de aandacht voor de verbindingsfunctie in samenhang met de andere V's spreekt ons bijzonder aan. Op het terrein van verbinden bestaan ernstige (en toenemende) tekorten die ten onrechte vrijwel nooit in de context van de verzorgingsstaat behandeld worden.

We denken echter dat de verbindingsfunctie en de problemen die daarbij spelen verder doordacht hadden kunnen worden en dat men beter gebruik had kunnen maken van voorhanden zijnde kennis. Waar het de andere functies betreft, is ruimschoots en goed

## **Barbara Vis en Kees van Kersbergen**

Barbara Vis is als promovenda verbonden aan de afdeling Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Kees van Kersbergen is hoogleraar politicologie, werkzaam aan de afdeling politicologie van de Faculteit der sociale wetenschappen, Vrije Universiteit, Amsterdam.

gebruikgemaakt van de inzichten uit de sociologie, de economie en de bestuurskunde. De Raad, mogelijk door haar vrees de regering al te politiek prikkelende aanbevelingen te doen, zegt veel te weinig over de maatschappelijke en politieke condities waaronder de door haar voorgestelde radicale veranderingen moeten en zouden kunnen plaatsvinden. Door wat meer gebruik te maken van de inzichten uit de politicologie, en door politicologische uitspraken niet te verwarren met politieke uitspraken, zou de Raad de problemen waarmee radicale veranderingen gepaard gaan niet hebben genegeerd of niet zo ernstig hebben onderschat. De verheffingsstaat die de verzorgingsstaat volgens de Raad moet worden (p. 257), vindt veel meer obstakels op zijn weg dan het rapport doet geloven. Net als het ontstaan en de groei van de verzorgingsstaat gekenmerkt werden door belangenconflicten, machtsstrijd en politieke compromisvorming, zal dat ook bij de radicale aanpassing het geval zijn. Het rapport ademt nu te veel de sfeer van rationele inzichten, overtuigen en beleidsleren en heeft te weinig oog voor de rauwe machtsprocessen die hier spelen. Te veel Weber en te weinig Machiavelli, zagezegd. Een deel van de problemen wordt gemist en het advies aan de regering is daardoor niet compleet.

### Padafhankelijkheid en macht

In de jaren tachtig en begin jaren negentig werd verwacht dat de verouderende bevolking, teruglopende economische groei, langdurige werkloosheid, veranderende gezinsstructuren en de globalisering zo'n grote druk op verzorgingsstaten uitoefenden, dat deze zeker in crisis zouden raken en uiteindelijk in zouden storten. Deze doemscenario's bleken niet te kloppen. Op zich was de theoretische voorspelling van de teloorgang van de verzorgingsstaat echter plausibel, dus waarom bleef deze uit? Dat komt allereerst omdat twee krachten samenspannen om de status quo te behouden (o.a. Pierson 1996; Esping-Andersen 1996). De instituties van de verzorgingsstaat zijn ontstellend taai. Hun natuurlijke ontwikkeling is zeer lastig te veranderen (padafhankelijkheid) en bovendien zijn er vele momenten en krachten binnen de organisaties van de verzorgingsstaat die verandering kunnen blokkeren (veto punten of spelers). Ten tweede zijn de meeste hervormingen in de sociale politiek uitermate impopulair omdat ze doorgaans worden ervaren als aantasting van verworven rechten. Hervormen is daardoor electoraal een gevaarlijke activiteit voor politici. Alle kiezers, ongeacht hun voorkeur voor linkse(re) of rechtse(re) partijen, profiteren nu of in de toekomst op enige wijze van de belangrijkste programma's van de verzorgingsstaat. De (electorale) steun voor deze programma's is dan ook groot (zie Becker 2005). Als politieke partijen verworven en 'opgebouwde' rechten zoals de ouderdomsvoorziening afnemen of inperken, riskeren ze kiezers te verliezen bij de volgende verkiezingen. Mensen houden er immers niet van om iets kwijt te raken (Tversky en Kahneman 1991). Welk effect dit electorale obstakel bij het hervormen kan vormen is de PvdA recentelijk pijnlijk duidelijk geworden. De partij begon onmiddellijk te zakken in de peilingen nadat Wouter Bos in april 2006 zijn plan tot fiscalisering van de AOW had gepresenteerd. Waar de partij nog op 60 zetels stond op 24 maart was dit aantal gezakt naar 44 op 30 juni en behaalde de PvdA uiteindelijk slechts 33 zetels bij de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november.<sup>1</sup> Het beleidsvoornemen mag verstandig geweest zijn, machtspolitiek gezien was het een blunder.

De institutionele en electorale status quo-krachten maken het hervormen van de verzorgingsstaat niet onmogelijk, maar wel erg lastig. Vanaf midden

jaren negentig is er dan ook een flinke literatuur ontstaan die zich richt op de vraag hoe politieke actoren erin slagen – ondanks het institutionele verzet en de politieke risico's – hervormingen door te voeren (voor een overzicht van deze literatuur, zie Van Kersbergen 2002; Starke 2006). Twee verklaringen voor succesvol hervormen zijn te vinden in de literatuur over beleidsleren en schuldontduiking (*blame avoidance*). Het WRR-rapport lijkt te zijn geschreven vanuit het idee dat beleidsleren altijd de te prefereren weg is. Onze stelling is echter dat een slimme politiek van schuldontduiking onder bepaalde voorwaarden een effectievere manier is om de aanzienlijke obstakels te slechten. De WRR doceert politici de inhoudelijke weg, maar zegt onvoldoende over hoe de mechanica van de macht zo gesmeerd kan worden, dat het machtspolitieke doel ook bereikt kan worden. Leidraad zou moeten zijn: consensusvorming waar het de beleidsdoelen betreft (en daar speelt beleidsleren een cruciale rol) en machtspolitiek waar het de middelen betreft.

### Beleidsleren en *poweren*

Een van de veelgebruikte definities van beleidsleren is van Hall (1993: 278) die leren ziet als '(...) a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experiences and new information'. Dit concept van beleidsleren is in belangrijke mate geworteld in het falen van beleid (zoals de tekorten en/of overschotten in de verschillende V's van de verzorgingsstaat), alsook in de mate waarin zulk falen een 'opening' (*window of opportunity*) creëert voor nieuwe politieke coalities om alternatieve beleidsideeën op de agenda te zetten. Dit betekent dat beleidsontwikkeling een combinatie is van 'puzzelen' over wat te doen onder omstandigheden van onzekerheid en beperkte rationaliteit en politiek '*poweren*' tussen strijdende belangen. Zoals bekend, heeft de huidige secretaris van de raad en directeur van het bureau, Anton Hemerijck, op dit terrein belangrijke wetenschappelijke bijdragen geleverd.<sup>2</sup> Ondanks de nadruk op het gewicht van *poweren*, wordt hervormen in de literatuur over beleidsleren echter toch vrijwel volledig behandeld als een *beleids*-issue in plaats van ook, en misschien wel vooral, een *machtspolitieke* issue. Politiek wordt als het ware gereduceerd tot het oplossen van beleidsproblemen.

Het is precies deze visie die de WRR hanteert. Zo spreekt het rapport van de noodzaak van 'offen-

siever beleid om dit dreigende “verzorgingstekort” te accommoderen’ (p. 145), van ‘faciliteren’ (p. 146) en van het ‘managen’ van politiek (p. 263). Dit beeld van politiek is te beleidsmatig en bestuurskundig en te weinig politicologisch. De institutionele krachten die tegen hervormingen werkzaam zijn worden wel onderkend, maar de politieke obstakels worden onderschat. Een advies aan de regering zou ook op dit punt iets te zeggen moeten hebben, zeker omdat bekend is dat mooie plannen voor de langere termijn dreigen te stuiten op de politieke logica van de kortere termijn. De te zeer op beleid georiënteerde opvatting van politiek van de WRR impliceert dat er geen rekening wordt gehouden met hoe lastig het is veranderingen in verzorgen, verzekeren en verheffen door te voeren en tegelijkertijd de verbindingsfunctie in stand te houden of te verbeteren. De politieke tegenstellingen, die in het rapport overigens wel degelijk aan bod komen (zoals laag-opgeleid versus hoogopgeleid, jong versus oud en allochtoon versus autochtoon), zijn niet alleen explosiever, maar ook veel lastiger op te lossen dan het rapport doet voorkomen. De verzekeringsfunctie is al sterk gepolitiseerd. Het dreigende verzorgingstekort zou kunnen resulteren in toenemende spanningen tussen oud en jong en tussen de seksen; immers, hoofdstuk 5 laat zien dat een onevenredig deel van de (in)formele zorg op de schouders van vrouwen terechtkomt. De wensen van hoog- en laag-opgeleiden ten aanzien van beleid zullen steeds verder uiteen gaan lopen. Ook gebrek aan onderwijs en een onrechtvaardige verdeling van opleidingskansen zijn oorzaken van het ontstaan van scherpere tegenstellingen in samenleving en politiek. De WRR lijkt echter bijzonder veel, in onze ogen te veel, van de ‘verheffingsmachine’ te verwachten (p. 218). Verbinden is een tweezijdig proces, zoals de Raad zelf terecht opmerkt (p. 224). Maar hoe kan onderwijs, of sociale politiek, de noodzakelijke verbinding tussen groepen bewerkstelligen als de grenzen tussen deze groepen steeds krachtiger in plaats van poreuzer worden? Daar waar de vorming en instandhouding van (exclusieve) religieuze, maatschappelijke en politieke identiteiten in het geding zijn, is verheffen via scholing volstrekt onvoldoende om maatschappelijke en politieke conflicten te matigen of op te lossen. We zeggen niet dat het onmogelijk is, maar alleen dat het veel problematischer is dan in dit rapport wordt voorgesteld.

### Schuldontduikingsstrategieën

Eén van de grote problemen voor de verbindingsfunctie is dat de bevolking een sterk defensieve houding heeft en niet gepassioneerd betrokken kan worden bij de verbouwing van de verzorgingsstaat, althans niet op een manier die vergelijkbaar is met hoe ze dat wel was bij de opbouw in de eerste periode na de Tweede Wereldoorlog. De WRR verdient veel lof voor het feit dat ze de verbindingsfunctie gethematiseerd heeft en weer onder de aandacht heeft gebracht, maar had een paar stappen verder moeten gaan om preciezer in kaart te brengen welk een enorme *opdracht* het verbinden feitelijk is, welke conflicterende groepen eigenlijk met elkaar verbonden moeten worden en hoe de maatschappelijke en politieke strijd hiertoe te voeren. Van het politiek ‘managen’ van beleidsdoelen valt hier niets te verwachten.

Iets wat het politiek ‘managen’ van beleid zo extreem moeilijk maakt, is dat kiezers politici hoe dan ook de schuld geven van vergaande hervormingen, omdat zij deze altijd ervaren als aantasting van verworven rechten, zelfs als goed te verdedigen valt dat de hervorming op de langere termijn verstandig is. Natuurlijk weten we dat platte bezuinigingen altijd verkocht worden als verstandig beleid dat het algemene belang dient – dat is machtspolitiek, en daar ligt precies het probleem. Hoe consensus te bereiken over radicale, maar goede, beleidshervormingen en er bij uitvoering bij de kiezer mee weg te komen? Het WRR-rapport is grotendeels geschreven vanuit het idee dat het ‘goed beleid’ is dat politici motiveert. Zo wordt het evenrediger verdelen van profijt van de verzekeringsfunctie naar leeftijds categorieën, ofwel wat wegnemen bij de ouderen en geven aan de jongeren, gepresenteerd als een winst situatie (p. 177). Maar waar de *baten* van bijvoorbeeld doorwerken na het 65<sup>e</sup> jaar en de fiscalisering van de AOW diffuus zijn (een hele grote groep mensen profiteert er een heel klein beetje van), liggen de *kosten* heel direct herkenbaar en geconcentreerd bij ouderen. Omdat de cliënten van de verzorgingsstaat zich in een comfortabele positie bevinden (een winst situatie), en deze willen behouden, zullen ze zich stevig verzetten tegen maatregelen die hun positie in gevaar brengen. Als een regering zich echter in de positie bevindt dat ze meent niet anders te kunnen dan hervormen (een verlies situatie), voldoet ‘goed beleid’ niet. Kiezers zijn namelijk ‘(...) more

sensitive to what has been done *to* them than what has been done *for* them' (Weaver 1988: 21, nadruk in origineel). In een dergelijke situatie – en dat is doorgaans de omstandigheid waarin hervormingsgezinde politici zich bevinden – wordt het ontduiken van schuld een belangrijke motivatie (zie Weaver 1986). De Raad had op dit punt wat onderzoekskracht moeten inzetten om strategieën in kaart te brengen die politici kunnen inzetten om het noodzakelijk geachte goede beleid zo in te voeren dat de schuld ervoor ontlopen kan worden.

Er is een aantal schuldontduikingstrategieën dat bij uitstek geschikt is voor het hervormen van verzorgingsstaten (zie Vis en Van Kersbergen 2007). We geven een voorbeeld, namelijk 'of je nou door de hond of door de kat gebeten wordt'. Dit is een strategie waarmee politici het domein waarin kiezers zich bevinden manipuleren, zodat de kiezers van winst naar verliesdomein verschuiven. *Prospect theory*, een empirische theorie van keuze onder risico, laat namelijk zien dat mensen bereid zijn meer risico te accepteren als ze geconfronteerd worden met (kans op) verliezen dan met (kans op) winsten (Kahneman en Tversky 1979). Met deze strategie trachten politici

in feite te laten zien dat ongeacht welke coalitie er aan de macht is, er iets gedaan *moet* worden omdat de status quo simpelweg onhoudbaar is. Deze strategie zou voorschrijven dat het (electoraal) onverstandig is te veinzen dat alles onder controle is en de problemen gemanaged kunnen worden, terwijl er in werkelijkheid een ernstige en alarmerende situatie is ontstaan. Geen overbodige onrust zaaien, zou het advies moeten zijn, maar wel degelijk laten blijken dat er paniek is! In onze ogen is er, bijvoorbeeld in de zorgsector, reden tot paniek. Het WRR-rapport noemt zelf de alarmerende gegevens van het CPB en het ministerie van VWS. Tot 2020 moet de hele groei van het totale arbeidsaanbod in Nederland naar de zorg gaan om aan de behoefte aan arbeidskrachten in die sector te kunnen voldoen. Dat gaat niet. Tegen 2025 moet 22 procent van de beroepsbevolking in zorg en welzijn werkzaam zijn. Dat is onmogelijk. Het advies van de Raad had moeten zijn: zet deze cijfers politiek-strategisch in om radicale hervormingen alhier met kracht en spoed door te zetten en te voorkomen dat de hiervoor verantwoordelijke politici (en partijen) bij de volgende verkiezingen afgestraft worden.

## Noten

1 Zie hiervoor: [www.politiekebarometer.nl](http://www.politiekebarometer.nl).

2 Zie in dit tijdschrift bijvoorbeeld Hemerijck en Visser 1999.